RESOLUCIÓN 109/2023, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2023/000438

Asunto: Reclamación presentada por D. _____, por su disconformidad con la estimación de su solicitud de acceso a la información ante el Departamento de Salud del Gobierno Vasco.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 23 de octubre de 2023, D. _____ presentó una solicitud de acceso a la información pública ante el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, en la que requería lo siguiente:

> *"**Expone**:*
> *Que vista la memoria firmada por el viceconsejero Sr. Quintás Díez el 15 de noviembre de 2021, sobre MEMORIA JUSTIFICATIVA RELATIVA A LA ORDEN DE NOVIEMBRE DE 2021 DE LA CONSEJERA DE SALUD, SOBRE LA EXIGENCIA DE PASAPORTE COVID PARA LA PARTICIPACION EN DETERMINADAS ACTIVIDADES, en cuya nota a pie de página núm. 7 alude a "Información COVID-19 en la CAV, 9 de noviembre de 2021. Informe interno. Departamento de Salud".*
>
> ***Solicita**:*
> *Se le de copia electrónica autentica del Informe interno, del Departamento de Salud, sobre "Información COVID-19 en la CAV", de 9 de noviembre de 2021".*

2.- Con fecha 6 de noviembre de 2023 se emite Resolución de la Directora del Gabinete de la Consejera de Salud que, literalmente, dice lo que sigue:

> *"FUNDAMENTOS DE DERECHO*
>
> *"1º.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica."*

Según el artículo 13 de la misma Ley, "Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones."

Los artículos 14 y 15 establecen los límites al derecho de acceso y la protección de datos personales, que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de resolver.

2º.- El 13 de enero de 2015 el Consejo de Gobierno adoptó el Acuerdo por el que se aprueban medidas de funcionamiento en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la transparencia y el Buen Gobierno. En el Anexo a dicho Acuerdo se especifica lo siguiente:

"La instrucción del expediente comprende el estudio de su admisibilidad, el requerimiento de subsanación en el caso de que la solicitud no identifique suficientemente la información que solicita, la audiencia a terceros cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados, la resolución estimando total o parcialmente el acceso a la información solicitada o de denegación del acceso, y la notificación."

"El plazo máximo para la notificación que esta Administración establece es de 20 días hábiles ampliable en otros 20 días hábiles en el caso de que el volumen o la complejidad de la información así lo requiera. Dichos plazos se interrumpen en el caso que resulte necesario solicitar subsanación al interesado, en un máximo de 10 días hábiles, y se entenderá por desistido en caso de no hacerlo. También se suspenderá el plazo para dictar resolución, en un máximo de 15 días hábiles, si resultara necesario conceder audiencia a terceros cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados.

Las resoluciones serán dictadas por los órganos competentes según el Decreto que establezca la estructura orgánica y funcional del Departamento u órgano en quien deleguen."

RESUELVO

Estimar la solicitud de acceso a la información pública presentada por _____ (…) relativa a los extremos planteados que se señalan en los antecedentes de hecho de la presente resolución, informando:

La información producida por el Departamento de Salud sobre la evolución epidemiológica del COVID-19 está incluida y publicada en los informes periódicos disponibles en la siguiente página web:

https://www.euskadi.eus/boletin-de-datos-sobre-la-evaluacion-del-coronavirus/web01-a2korona/es/

En lo que respecta a las fechas de la memoria mencionada, los informes más próximos son los siguientes:

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/boletin_coronavirus/es_def/adjuntos/2021/08_noviembre_2021_Boletin-semanal.pdf

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/boletin_coronavirus/es_def/adjuntos/2021/15_noviembre_2021_Boletin-semanal.pdf

Los datos a los que alude la nota 7 de la memoria señalada en la solicitud hacen referencia a documentos de trabajo en los que se resumían analíticas de datos recogidos hasta la fecha sobre riesgo de ingreso hospitalario en Euskadi en personas en función de su estado vacunal. Estos análisis requerían de una base temporal más larga para su consolidación y estabilidad. A principios de 2022 se consolidó para toda la cohorte y se publicó en el documento del siguiente enlace:

https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10227462/pdf/main.pdf

3.- Ante la disconformidad con la respuesta otorgada a su solicitud por parte del Departamento de Salud del Gobierno Vasco, con fecha 6 de noviembre de 2023 tiene entrada en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública reclamación formulada por D. _____, en los siguientes términos:

*"**1.- Solicitud de acceso a la información pública realizada.***

Con fecha 23 de octubre de 2023, el abajo firmante presentó solicitud de acceso a información pública, dirigida al departamento de Salud del Gobierno vasco (Expte.- 2023/000436), en la cual tras exponer,

Que vista la memoria firmada por el viceconsejero Sr. Quintás Díez el 15 de noviembre de 2021, sobre MEMORIA JUSTIFICATIVA RELATIVA A LA ORDEN DE NOVIEMBRE DE 2021 DE LA CONSEJERA DE SALUD, SOBRE LA EXIGENCIA DE PASAPORTE COVID PARA LA PARTICIPACION EN DETERMINADAS ACTIVIDADES, en cuya nota a pie de página núm. 7 alude a "Información COVID-19 en la CAV, 9 de noviembre de 2021. Informe interno. Departamento de Salud".

solicitaba:

Se le de copia electrónica autentica del Informe interno, del Departamento de Salud, sobre "Información COVID-19 en la CAV", de 9 de noviembre de 2021".

Precisar que dicha memoria, en la cual se alude al informe interno solicitado[1], le fue entregada al reclamante en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública, cuya resolución fue impugnada ante esa Comisión, la cual dictó la Resolución 22/2022, de 31 de marzo (ref. 2022/000067), estimatoria de la reclamación, y que, a día de hoy, sigue sin cumplirse como corresponde pese a la intervención del Ararteko, a quien se comunicó que se cumpliría con las resoluciones de la Comisión.

Enlace a la resolución de la CVAIP.

Enlace a la resolución del Ararteko.

Enlace a la comunicación del Ararteko.

2.- Resolución de la solicitud de acceso a la información pública.

La anterior solicitud ha sido resuelta de forma expresa mediante resolución de 6 de noviembre de 2023, de la Directora del Gabinete de la Consejera de Salud, con la siguiente parte resolutiva:

Estimar la solicitud de acceso a la información pública presentada por _____ (…) relativa a los extremos planteados que se señalan en los antecedentes de hecho de la presente resolución, (…)

3.- Contenido de la información pública facilitada.

No se ha facilitado la información pública solicitada, sino otra, ya que

a) *Por una parte, se ofrece información publicada en la web de Osakidetza, relativa a 2 boletines epidemiológicos de vacunación correspondientes a fechas cercanas a la del informe interno de noviembre de 2021 (en concreto de 8 y 15 de noviembre), así como a otra serie de informes existente en la web institucional.*
b) *Y, por otra, tras una serie de explicaciones, se facilita, vía enlace, un artículo, fechado en octubre de 2022, en inglés.*

FUNDAMENTOS

[1] En la memoria se indica lo siguiente, haciéndose referencia al informe solicitado al pie de aquella:
El riesgo de ingreso hospitalario en Euskadi en personas no vacunadas es en estos momentos, al menos, entre 3 y 4 veces superior al de personas vacunadas. No obstante, cerca del 74 % de las personas ingresadas en los hospitales de Euskadi habían recibido una pauta vacunal completa, dada la muy superior proporción de personas vacunadas en la población. 7

1.- Competencia de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
(…)
2.- El derecho de acceso a la información pública.
(…)
Sobre la base expuesta, es pacífico que la información solicitada es información pública, por obrar en poder del departamento de Salud del Gobierno vasco, y dicho informe interno, de 9 de noviembre de 2021, es citado en la memoria justificativa relativa a la Orden de 17 de noviembre de 2021, de la Consejera de Salud, sobre la exigencia de pasaporte COVID para la participación en determinadas actividades, habiendo sido elaborado en ejercicio de sus competencias.

3.- Incongruencia de la resolución objeto de reclamación. Desestimación material de la solicitud de acceso. Ausencia de motivación.

La resolución objeto de la presente reclamación resulta incongruente. En este sentido, el artículo 88.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), impone la obligación consistente en que "En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste…", y como quiera que se otorga el acceso a una información pública no solicitada, parece evidente que la resolución reclamada no es congruente con lo solicitado.

Además, más allá del literal sentido estimatorio de la resolución objeto de esta reclamación, su sentido, materialmente, es desestimatorio, ya que no se facilita el acceso a la información solicitada, el informe interno de 9 de noviembre de 2021, del departamento de Salud, sobre "Información COVID-19 en la CAV", sin que pueda considerarse que el departamento de Salud carezca de ella, pues figura citada en la memoria justificativa relativa a la Orden de 17 de noviembre de 2021, de la consejera de Salud, sobre la exigencia de pasaporte COVID para la participación en determinadas actividades.

En este sentido, la material desestimación de lo solicitado es contraria al artículo 35.1 de la LPACAP, que establece que "Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos", ya que tampoco se ha ofrecido justificación o motivación alguna sobre este proceder.

Por consiguiente, como quiera que no se ha resuelto otorgando el acceso a la información solicitada, procede, y así se solicita, que, con estimación de la

reclamación, se requiera al departamento de Salud del Gobierno vasco para que en el plazo de 10 días otorgue el acceso a la información solicitada con fecha 23 de octubre de 2023, por ser contraria la resolución reclamada al derecho al acceso a la información pública y a los preceptos señalados.

4.- Reiteración de incumplimientos de la legislación de transparencia y acceso a la información pública.

Señalar, finalmente, que este es un nuevo caso análogo a los ya analizados en las resoluciones de la Comisión 11/2022, de 3 de febrero (Expte.- 2022/000009), 22/2022, de 31 de marzo (ref. 2022/000067), y 23/2022, de 31 de marzo (ref. 2022/000070), ya que en todas se ha constatado el proceder del departamento en esta materia, consistente en denegar materialmente todas las solicitudes de acceso a la información pública, pero formalmente dictar resoluciones estimatorias en virtud de las cuales se entrega o facilita el acceso a información no solicitada".

4.- Con fecha 7 de noviembre de 2023, esta Comisión da traslado electrónico de la citada reclamación al Departamento de Salud del Gobierno Vasco, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación sea relevante para la resolución del mismo.

5.- El 16 de noviembre de 2023, esta Comisión recibe escrito de alegaciones emitido por la Directora del Gabinete de la Consejera de Salud sobre Expediente de Reclamación 2023/000438 como sigue:

"En respuesta al requerimiento de información en relación al expediente de reclamación nº 2023/000438 presentada por _____ (…), comunicamos a la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, tal y como se indica en la resolución del expediente nº 2023/000436, lo siguiente:

1. *_____ (…) presentó el 23 de octubre de 2023 solicitud de acceso a la información pública relativa a los siguientes extremos (…)*
2. *Con fecha 6 de noviembre de 2023 se envió resolución aportando la información solicitada en los siguientes términos (…)*
3. *A pesar de ser un informe interno (causa de inadmisión según el art. 18.1.b de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), tal y como se expresa en el pie de página núm. 7 "Información COVID-19 en la CAV, 9 de noviembre de 2021. Informe interno. Departamento de Salud", se ha aportado un link que lleva al documento donde se consolidan los datos de dicho informe interno.*

4. *Respecto a la reiteración de incumplimientos que menciona el reclamante, es un tema que se trató a través del expediente 1857/2022/QC del Ararteko y, tras varios intercambios de información y aclaraciones, con fecha 2 de noviembre de 2023 se cerró y archivó. Tal y como se informó al Ararteko, a continuación se explica el cumplimiento de las siguientes resoluciones dictadas por la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (CVAIP) (…)".*

Se adjunta a dichas alegaciones la Memoria justificativa relativa a la Orden de noviembre de 2021 de la Consejera de Salud, sobre la exigencia de pasaporte COVID para la participación en determinadas actividades, constando en su nota al pie 7 "*Información COVID-19 en la CAV. 9 de noviembre de 2021. Informe interno. Departamento de Salud".*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la información a que se refiere la reclamación, de existir, obraría en poder del Departamento de Salud del Gobierno Vasco, sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la citada LTAIBG. En el supuesto que nos ocupa, la materia en relación con la atención sanitaria en la Comunidad Autónoma de Euskadi corresponde competencialmente al Departamento de Salud del Gobierno Vasco, por lo que resulta evidente que la información solicitada por el reclamante obra, en todo o en parte, en su poder. Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente

la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal. A este tenor, el propio Departamento de Salud, entidad reclamada en el caso que nos ocupa, resuelve, de modo estimatorio, la solicitud del reclamante, si bien, revisados los términos de la resolución y la documentación aportada por el Departamento, claramente se concluye en la desestimación de la solicitud, dado que los links facilitados en ningún caso se refieren al informe interno recogido en el pie de página nº 7 de la Memoria justificativa antecitada. Sobre este asunto se volverá más adelante.

4.- A los efectos de esta reclamación, la solicitud de información fue presentada ante el Departamento de Salud del Gobierno Vasco el día 23 de octubre de 2023. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el citado Departamento contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. Con fecha 6 de noviembre de 2023, la Directora del Gabinete de la Consejera del Departamento de Salud emite Resolución, dentro del plazo prescrito por la LTAIBG.

5.- Por su parte, la reclamación fue presentada por D. _____ ante esta Comisión el 6 de noviembre de 2023. En este sentido, el artículo 24.2 de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse interpuesta en plazo.

6.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información; sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud. La solicitud de derecho de acceso a la información pública no tiene por qué ser motivada y, por lo tanto, no es necesario ni ser persona interesada, ni acreditar un interés legítimo o directo en la información requerida. Es un derecho que tiene cualquier persona a acceder a la información pública que considere de su interés, con los únicos límites que señala la Ley. A este respecto, y en el presente supuesto, el interesado justifica la presentación de su reclamación ante esta Comisión en el hecho de que, aun habiéndose emitido una resolución estimatoria de su solicitud, el contenido de la misma y la información aportada nada tienen que ver con el petitum del interesado, ofreciéndose unos datos relativos a informes del Departamento y un texto en inglés que no fueron solicitados por el Sr. _____.

7.- Entrando al fondo de la cuestión, procede analizar las alegaciones presentadas por el Departamento de Salud, más concretamente las relativas a la propuesta de inadmisión de la reclamación presentada por el Sr. _____ en tanto en cuanto la petición, claramente, refiere un "*informe interno*" de la Memoria Justificativa. Las

alegaciones del Departamento, literalmente, indican lo que sigue: "*Los datos a los que alude la nota 7 de la memoria señalada en la solicitud hacen referencia a documentos de trabajo en los que se resumían analíticas de datos recogidos hasta la fecha sobre riesgo de ingreso hospitalario en Euskadi en personas en función de su estado vacunal. Estos análisis requerían de una base temporal más larga para su consolidación y estabilidad. A principios de 2022 se consolidó para toda la cohorte y se publicó en el documento del siguiente enlace:*

https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10227462/pdf/main.pdf

A pesar de ser un informe interno (causa de inadmisión según el art. 18.1.b de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), tal y como se expresa en el pie de página núm. 7 "Información COVID-19 en la CAV, 9 de noviembre de 2021. Informe interno. Departamento de Salud", se ha aportado un link que lleva al documento donde se consolidan los datos de dicho informe interno".

En consecuencia, procede valorar si estamos ante un "*informe interno"* propiamente dicho (causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG) o ante un informe interno que no cumple con los requisitos para ser considerado causa de inadmisión de la solicitud. Así, el artículo 18.1.b) de la LTAIBG textualmente dispone: *"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".*

En virtud de lo establecido en la Resolución del Consejo de Transparencia 554/2020, de 23 de noviembre, "*Al respecto, queremos volver a recordar, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (…) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(…) Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley (…)*

debemos partir de que, en la medida en que se solicite información existente, en poder de uno de los Organismos y entidades a los que se aplica la LTAIBG- entre los que se encuentra el Ministerio de Sanidad-, relacionada con el control de la actuación pública y el conocimiento del proceso de toma de decisiones y no sea de aplicación ningún límite o restricción al acceso- que no ha sido señalados por la Administración -, nos encontramos ante una solicitud de información amparada en el derecho de acceso reconocido y garantizado por la LTAIBG.

5. Por otro lado, teniendo en cuenta que se solicitan los informes que hubiesen servido de apoyo a una decisión pública, en este caso plasmada en la ya mencionada Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y a pesar de que la Administración no ha indicado nada al respecto, debemos analizar si pudiera ser de aplicación a la información solicitada la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la LTAIBG, relativa a solicitudes de información que tengan la naturaleza de auxiliar o de apoyo.

A este respecto, debemos atender a lo dispuesto en el criterio 6/2015 de 12 de noviembre, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se razona lo siguiente:

• En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013,
establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de
información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

• En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo. Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

• En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

• Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo. En este sentido, conviene indicar que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual "La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente: "A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (…) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos

ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (…) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones."

-La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018, "(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (…) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última."

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (…) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan

un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

(….) Así, de acuerdo como los diferentes pronunciamientos judiciales que, por otra parte, realizan un análisis de la finalidad perseguida por la Ley de Transparencia, información auxiliar o de apoyo es aquella que, sin tener transcendencia en la decisión pública adoptada, ha sido elaborada, consultada o analizada al objeto de conformar la decisión pública. (…) Por lo tanto, al igual que lo razonado en el precedente señalado, concluimos que se trata de información que estaría vinculada a decisiones públicas adoptadas- gestión de la pandemia, traslado de fase en la desescalada y obligatoriedad del uso de la mascarilla- consideramos que han de estimarse la reclamación en lo relativo a los puntos 3, 6 y 8 de la solicitud de información".

En consecuencia, **procede estimar la reclamación del Sr. _____ relativa al informe denominado "*Información COVID-19 en la CAV, 9 de noviembre de 2021. Informe interno. Departamento de Salud*" que figura en la nota a pie de página nº 7 de la memoria firmada por el viceconsejero Sr. Quintás Díez el 15 de noviembre de 2021 (Memoria justificativa relativa a la Orden de 17 de noviembre de 2021 de la Consejera de Salud, sobre la exigencia de Pasaporte COVID para la participación en determinadas actividades).**

Y todo ello tras rechazar la cualidad de "informe interno" que el Departamento de Salud le atribuye al citado documento y, en consecuencia, su calificación como causa de inadmisión de la solicitud presentada por el interesado prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, en tanto en cuanto **dicho informe no cumple con los requisitos previstos en el Criterio 6/2015 de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**, todo ello a virtud de los siguientes motivos. Dicho informe resultó ser utilizado para la redacción de la Memoria Justificativa relativa a la Orden de 17 de noviembre de 2021 de la Consejera de Salud, sobre la exigencia de pasaporte COVID para la participación en determinadas actividades; no se trataba, pues, de una mera información preparatoria de la actividad del órgano en cuestión, sino que constituía un trámite del procedimiento necesario para la redacción de la Memoria referida. Así mismo, la inclusión de dicho informe en un pie de página de la Memoria mencionada da idea de su relevancia a la hora de la elaboración de la misma, finalizando en el dictado de la Orden de noviembre de 2021.

En este sentido, además, ha de tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión, tiene como objetivo evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. A este tenor, pues, es preciso recalcar que la ratio iuris de la Ley está

contenida en su Preámbulo, según el cual *"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".* Es por ello que dicho informe resultó relevante para la adopción de decisiones políticas, en concreto para la publicación de la Orden de 17 de noviembre de 2021, no tratándose de un mero material auxiliar o de apoyo.

8.- El apartado 3 del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece que la tramitación de las reclamaciones ha de ajustarse a lo dispuesto en materia de recursos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). A estos efectos, el artículo 88.2 de dicha Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que, en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, y como quiera que la resolución de la solicitud de información pública es estimatoria, la información facilitada debiera resultar coincidente con la solicitada. No obstante, tal y como afirma el recurrente, los documentos facilitados nada tienen que ver con el informe solicitado, por lo que la incongruencia entre lo solicitado y lo aportado por la Administración pone de manifiesto el incumplimiento de lo prescrito por el artículo 88.2 de la Ley 39/2015.

9.- Tal y como ha señalado esta Comisión en anteriores pronunciamientos, resulta necesario resaltar que las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público. La garantía de la existencia de trámites administrativos y de una respuesta efectiva a la ciudadanía deriva de la propia Constitución Española. Así, el deber administrativo de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato constitucional del artículo 103 de una Administración eficaz que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley. Debe recordarse que el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución Española exige de las Administraciones Públicas que cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, el deber de la

Administración de resolver con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos. Dicho lo anterior, es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas la encargada de dar efectividad a lo descrito en los párrafos anteriores al concretar en el artículo 21.1 que la Administración está obligada a dictar resolución y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, algo que, si bien el Departamento de Salud ha llevado a cabo, lo ha hecho de modo absolutamente incongruente, como ya se ha expuesto, llegando a constituir una desestimación material de la solicitud de información que, tal y como alega el solicitante, contraviene lo dispuesto en el artículo 35.1 a) de la citada Ley de Procedimiento, que establece que serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos. En este mismo sentido, el artículo 20.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre establece que habrán de ser motivadas, entre otros supuestos, aquellas resoluciones que denieguen el acceso.

Según viene insistiendo esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública en sus resoluciones de reclamaciones planteadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se ha configurado por el legislador como un derecho en un sentido amplio y las restricciones al mismo deben ser excepcionales, por lo que los límites de acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de un modo razonado, restrictivo y aquilatado. En este sentido cabe destacar entre otras, la Sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 que afirma que "*El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las decisiones. Además, las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. […] Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción, así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia*".

10.- Del mismo modo, tal y como se ha señalado en otras resoluciones, habida cuenta de la realidad que se produjo con la pandemia de la COVID-19, esta Comisión

entiende que la solicitud está plenamente justificada con la finalidad de la ley de transparencia, ya que se funda en un interés legítimo de conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos, con qué criterios actúan las instituciones públicas, y en definitiva, de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, motivo por el que el informe solicitado por el reclamante habrá de serle proporcionado por parte del Departamento de Salud.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad:

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por D. _____ por su disconformidad con la información facilitada mediante la Resolución de 6 de noviembre de 2023 de la Directora del Gabinete de la Consejera de Salud del Gobierno Vasco.

Segundo.- Instar al Departamento de Salud del Gobierno Vasco a que, en el plazo máximo de 10 días, proporcione al reclamante la información objeto de su solicitud.

Tercero.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Departamento de Salud del Gobierno Vasco.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma

Informazio Publikoaren Sarbiderako Euskal Batzordeko batzordeburua/
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI